



SAHİBKARLIĞA VƏ BAZAR İQTİSADİYYATININ İNKİŞAFINA YARDIM FONDU

**SAHİBKARLIQ SUBYEKTLƏRİNİN YOXLANMASININ MƏQSƏDƏUYĞUNLUQ
SƏRHƏDLƏRİ HARADAN KEÇİR?**

Bakı - 2017

Sənəd Beynəlxalq Özəl Sahibkarlıq Mərkəzinin dəstəyi ilə həyata keçirilən “İqtisadi islahatlara ekspert dəstəyi” layihəsi çərçivəsində hazırlanıb.

Müəllif:

Abil BAYRAMOV

MÜNDƏRİCAT

Xülasə.....	
Giriş.....	
I. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalarla bağlı xarici ölkələrin təcrübəsi.....	
1.1. İtaliya.	
1.2. Litva.....	
1.3. Bosniya və Hersoqovina.....	
1.4. Sloveniya.....	
1.5. Böyük Britaniya.....	
II. Sahibkarlıq sahəsində yoxlamalarla bağlı mövcud vəziyyətin qısa icmalı.....	
2.1. Yoxlamaların əvvəlki mexanizmlərinə qısa baxış.....	
2.2. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların dayandırılması və onun nəticələri.....	
III. Sahibkarlıq sahəsində yoxlamalara yeni yanaşma.....	
3.1. Vahid məlumat reyestrinin tətbiqi.....	
3.2. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi: yeni qanun və onun tətbiqinin gözlənilən nəticələri.....	
3.2.1. Yoxlamaların məqsədi və prinsipləri.....	
3.2.2. Yoxlayıcı orqanlar və onların səlahiyyət dairəsi.....	
3.2.3. Nəzarət sahələri və yoxlayıcı orqanların səlahiyyətləri.....	
3.2.4. Yoxlamalar zamanı risk yönümlü yanaşmanın tətbiqi.....	
3.2.5. Yoxlamaların aparılması qaydaları və şikayət prosedurları: yeni yanaşma özünü nədə göstərir?.....	
IV. Sahibkarlıq sahəsində mövcud yoxlama sisteminin təkmilləşdirilməsi istiqamətləri.....	
V. İstifadə olunmuş ədəbiyyat.....	
Əlavələr.....	

XÜLASƏ

Bu tədqiqat Azərbaycanda sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların yeni sistemini özündə əks etdirən qanunvericiliyin təhlilinə həsr olunub. Yeni qanunvericiliyin tətbiqi təcrübəsini qiymətləndirmək imkanı olmadığından, təhlil başlıca olaraq müsbət xarici təcrübəyə əsaslanmaqla yoxlamalara yeni yanaşmanı əks etdirən qanunvericilik müddəalarını əhatə edir. Xarici və yerli təcrübənin müqayisəli təhlili sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalarla bağlı bir sıra maraqlı nəticələrə gəlməyə imkan verib.

Təcrübə göstərir ki, dövlət nəzarəti sistemi dövlətin tənzimləyici siyasətindən birbaşa asılıdır. Nəzarət elə şəkildə təşkil olunmalıdır ki, yoxlama tədbirləri təkcə pozuntu faktlarını müəyyən etməyə və uyğun təsir tədbirləri görməyə yox, həm də qanuna riayət etmə davranışını stimullaşdırmağa xidmət etmiş olsun. Bu baxımdan, yoxlamalarla bağlı son illərdə qəbul edilmiş qanunvericilik aktlarının Azərbaycanda sahibkarlıq subyektlərinin fəaliyyətinə dövlət nəzarətinin mahiyyətcə yeni, daha mütərəqqi sistemini formalaşdıracağı gözlənilir.

Yoxlamalara münasibətdə yeni yanaşmanı əks etdirən qanunvericiliyin təhlili göstərir ki, onun müddəaları xarici ölkələrin müsbət təcrübəsinə əsaslanır. Lakin yoxlamaların yeni sistemi hələ tam tətbiq olunmadığından və sahibkarlıq sahəsində yoxlamalar qanunla dayandırıldığından yeni sistemin gözləntilərə nə dərəcədə cavab verdiyini indidən söyləmək çətindir.

Tədqiqatda mövcud yoxlama sisteminin üstün tərəfləri qeyd olunmaqla yanaşı təkmilləşdirilməli olan sahələr və onların təkmilləşdirilməsi ilə bağlı təkliflər də öz əksini tapıb. Təkliflərin bir çoxu alternativ variantları özündə əks etdirir:

- Yoxlayıcı orqanların strukturunun təkmilləşdirilməsi
 - Alternativ 1. *Bütün sahələr üzrə sahibkarlıq sahəsində yoxlamaların təşkili və həyata keçirilməsinə məsul olan mərkəzləşdirilmiş orqanın yaradılması.*
 - Alternativ 2. *Müxtəlif nəzarət sahələri üzrə yoxlayıcı orqanların konsolidasiyası.*
- Yoxlayıcı orqanların idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi
 - Alternativ 1. *Yoxlayıcı orqanların nəzarət sahəsinə aidiyyəti olan dövlət orqanlarına deyil, xüsusi yaradılmış yoxlamaları idrəətmə şurasına tabe etdirilməsi.*
 - Alternativ 2. *Yoxlayıcı orqanların nəzarət sahəsinə aidiyyəti olan nazirliklərin deyil, xüsusi yaradılmış yoxlamaları idrəətmə şurası qarşısında hesabatlı olması.*
- Risk qiymətləndirilməsi əsasında yoxlamaların aparılması dövriliyinin təkmilləşdirilməsi
 - Alternativ 1. *Plan üzrə yoxlamaların dövriliyinin aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilməsi:*
 - yüksək risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
 - orta risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - üç ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
 - aşağı risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - 5 ildə bir dəfədən çox olmayaraq.
 - Alternativ 2. *Qanunvericilikdə nəzərdə tutulan dövrilik saxlanılmaq şərtilə yoxlamaların təyin edilməməsi şərtlərinin nəzərdə tutulması.*

- Yoxlayıcıların cavab verməli olduğu peşəkarlıq tələblərinin konkretləşdirilməsi.
- Şikayət prosedurlarının çevikliyinin təmin edilməsi.
- Yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısının hazırlanmasının sürətləndirilməsi.
- Yoxlamaların səmərəliliyinin qiymətləndirilməsinin nəticələrinə əsasən yoxlayıcıları stimullaşdırma mexanizmlərinin hazırlanması.

GİRİŞ

Dünya bazarlarında neftin qiymətinin kəskin şəkildə aşağı düşməsi nəticəsində yaranan böhranlı vəziyyət göstərdi ki, ölkə iqtisadiyyatının neft sektorundan asılılığının aradan qaldırılması, qeyri-neft sektorunun inkişaf etdirilməsi və biznes mühitinin yaxşılaşdırılması istiqamətində təxirəsalınmaz tədbirlər görülməlidir. Məhz bu zərurətdən çıxış edərək hökumət həmin istiqamətlərdə son illər bir sıra əhəmiyyətli addımlar atmışdır.

Sahibkarlığın inkişafı və biznes mühitinin yaxşılaşdırılması istiqamətində atılan ən mühüm addımlardan biri sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalarla bağlıdır. Hələ 2010-cu ildə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti “Sahibkarlıq sahəsində yoxlamaların nizama salınması və istehlakçıların hüquqlarının qorunmasının təmin edilməsinə dair bəzi tədbirlər haqqında” Fərman imzalamışdı. Həmin fərmanla istehlakçıların hüquqlarının müdafiəsi məqsədilə aparılan yoxlamaların vahid qaydasının və sahibkarlıq sahəsində yoxlamaların mütəmadiyi haqqında məlumatın əldə edilməsini mümkün edən Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən aparılan vahid məlumat reyestrinin formasının və aparılması qaydasının hazırlanaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edilməsi üçün Nazirlər Kabinetinə iki ay vaxt verilmişdi. Eyni zamanda fərmanda sahibkarlıq sahəsində aparılan hər bir yoxlamanın reyestrə qeydiyyata alındıqdan sonra həyata keçirilə bilməsi tələbi öz əksini tapmışdı.

2011-ci il fevralın 15-də Azərbaycan Respublikası Prezidentinin “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin forması və aparılması qaydası haqqında Əsasnamə”nin təsdiq edilməsi barədə” Fərmanı ilə Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin forması və aparılması qaydası haqqında Əsasnamə təsdiq edildi. Əsasnamə sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin formasını, habelə onun aparılması, istifadə edilməsi və məlumatların mühafizəsi qaydalarını müəyyən edir.

2012-ci il sentyabrın 28-də Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi Kollegiyası “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrindən məlumatın əldə edilməsi üzrə inzibati rəqlament”in təsdiq edilməsi barədə qərar qəbul etdi. Reqlamentə əsasən, sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrindən məlumat əldə edilməsi üzrə elektron xidmət sahibkarlıq fəaliyyəti subyektləri olan fiziki və hüquqi şəxslərə sorğu əsasında onlara dair yoxlamalar və nəticələri barədə məlumatın təqdim olunmasıdır.

2013-cü il iyulun 2-də “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanun qəbul edildi. Qanun sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların məqsəd və prinsiplərini, təşkili və aparılması qaydalarını, yoxlamalar zamanı yoxlayıcı orqanların, onların vəzifəli şəxslərinin hüquq və vəzifələrini, sahibkarların hüquq və maraqlarının müdafiəsi ilə bağlı tələbləri müəyyən edir. Qanunun 6.3.-cü maddəsində göstərilir ki, yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısı müvafiq icra hakimiyyəti orqanı

(Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti) tərəfindən müəyyən edilir. Qanunun tətbiqi ilə bağlı Fərmanda bunun üçün Nazirlər Kabinetinə iki ay vaxt verilmişdi. Lakin fərmanın qəbulundan üç ildən artıq vaxt keçsə də yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısı hələ müəyyən edilməyib.

12 may 2014-cü ildə Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti "Yoxlama suallarının siyahısının forması və tətbiqi Qaydası"nın təsdiq edilməsi haqqında və "Məhsul nümunələrinin götürülməsi ilə bağlı yoxlayıcı orqanın çekdiyi xərclərin sahibkar tərəfindən əvəzinin ödənilməsi Qaydaları və müddətləri" barədə Qərarlar qəbul etdi. Yoxlama sualları ilə bağlı Qaydalarda qeyd olunur ki, yoxlama suallarının siyahısının tətbiqinin məqsədi sahibkar haqqında məlumatların toplanmasında, yoxlamaların nəticələrinin təhlili və qiymətləndirilməsində sistemliliyin, yoxlamaların səmərəliliyinin, şəffaflığının, yoxlama prosesinin sadələşdirilməsinin təmin edilməsidir. Artıq bir sıra nazirliklər tərəfindən yoxlama suallarının siyahısı tərtib olunub və həmin qurumların internet sahifələrində siyahı ilə tanış olmaq mümkündür (Məsələn, Azərbaycan Respublikasının Standartlaşdırma, Metrologiya və Patent üzrə Dövlət Komitəsi yanında Texniki Tənzimləmə və Standartlaşdırma üzrə Dövlət Nəzarəti Xidmətinin həyata keçirdiyi nəzarət sahələri üzrə yoxlama suallarının siyahısı; Nəqliyyat Nazirliyinin struktur bölmələrinin və tabeli qurumlarının nəzarət sahəsinə aid sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalar zamanı istifadə olunacaq yoxlama suallarının siyahısı və s.).

2015-cil oktyabrın 20-də "Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların dayandırılması haqqında" Qanun qəbul edildi. Bu qanunla 2015-ci il noyabrın 1-dən sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalar iki il müddətinə dayandırıldı.

Göründüyü kimi son illər ərzində sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalarla bağlı mühüm qanunvericilik aktları qəbul edilib. Gözlənilir ki, qanunvericilikdə baş vermiş dəyişikliklər sahibkarlığın inkişafına mane olan əsassız, vəzifədən sui-istifadə edilməklə, qaydalara riayət edilmədən, heç bir zaman intervalı gözlənilmədən həyata keçirilən yoxlamaların aradan qaldırılmasına mühüm təsir göstərəcək. 2017-ci il noyabrın 1-dək yoxlamalar dayandırıldığından "Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında" Qanunun sahibkarlığın inkişafına real təsirini qiymətləndirmək mümkün deyil. Bu baxımdan, tədqiqatda həmin qanunun müddəalarına münasibətdə yoxlamalarla bağlı təşəkkül tapmış ölkədaxili təcrübə və xarici ölkələrin müsbət təcrübələri əsas götürüləcəkdir.

I. SAHIBKARLIQ SAHƏSİNDƏ APARILAN YOXLAMALARLA BAĞLI XIRICI ÖLKƏLƏRİN TƏCRÜBƏSİ

Müxtəlif ölkələrin institusional strukturu onlara xas hüquqi, mədəni, iqtisadi və digər özünəməxsusluqları səbəbindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Bu fərq özünü iqtisadi fəaliyyətin yoxlanılması və nəzarətə məsul istənilən qurumun və təftiş sisteminin quruluşunda da göstərir. İqtisadi fəaliyyətə nəzarət müasir nəzarət orqanlarının yaradılmasına qədər də mövcud olub və əsasən keyfiyyət və təhlükəsizliklə bağlı narahatlıqların təsiri altında formalaşib və ya kommersiya fəaliyyətini rəqabətdən qoruma vasitəsi kimi çıxış edib. Belə nəzarət tədbirləri ya özünütənzimləməyə, ya da yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən həyata keçirilən nəzarətə əsaslanıb. Mərkəzi hökumət tərəfindən təyin olunan müfəttişlərin iştirakını nəzərdə tutan modelə əsaslanan nəzarət sonradan yaranıb. Məsələn, istehsalat təhlükəsizliyinin dövlət nəzarəti sistemində daxil edilməsi XIX əsrdə baş verib. Ötən dövr ərzində ayrı-ayrı ölkələrdə iqtisadi fəaliyyətə,

xüsusilə sahibkarlıq subyektlərinin fəaliyyətinə nəzarət və yoxlama səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanların bütöv sistemi yaradılıb. Lakin həmin orqanların və nəzarət sisteminin optimallığı hər zaman müzakirə predmeti olub və müxtəlif ölkələr onları daha risk yönümlü və effektiv etmək üçün islahatlar aparmağa təşəbbüs göstərirlər. Avropa Şurasına üzv olan bir sıra dövlətlərin təcrübəsində müsbət nümunə sayılan islahat təşəbbüslərinə nəzər salsaq, onların hər birində bizim üçün də faydalı ola biləcək məqamlar görə bilərik.¹

1.1. İtaliya. 2011-ci ildə İtaliya diaqnostik təhlilin nəticələri üzrə yoxlama sistemini yenidən nəzərdən keçirməyə və islah etməyə başladı. İslahatın məqsədi yoxlama sisteminin risklərə tam uyğunluğunu təmin etmək, nəzarət orqanları arasında koordinasiyanı təkmilləşdirmək və məmur aparatını kiçiltmək idi. Birinci mərhələdə inzibati prosedurların sadələşdirilməsi haqqında qanunun 14-cü maddəsi ilə nəzarət tədbirlərinin sadələşdirilməsi və onların risk yönümlü olmasının təmin edilməsi üçün iqtisadi fəaliyyət subyektlərinə nəzarətin bütün sisteminin rasionallaşdırılması və koordinasiyası haqqında tələb müəyyənləşdirildi.² Bu məqsədlə qanun hökumətə qismən və tam təkrarlanmanın qarşısının alınması, həmçinin iqtisadi fəaliyyət subyektlərinin yükünün azaldılması üçün yoxlamaların koordinasiyası və planlaşdırılması haqqında müddəalar qəbul etmək səlahiyyəti verir.

Nazirlər Şurasının sədri aşağıdakı konkret tövsiyələri nəzərə almaqla milli, regional və yerli orqanlara prosedurları və təcrübəni 14-cü maddəyə uyğun olaraq təkmilləşdirməyə kömək məqsədilə rəhbər prinsiplər qəbul etdi.³

Tənzimləmənin şəffaflığı. Dövlət orqanları iqtisadi fəaliyyət subyektlərini onların öhdəlikləri və qanunvericiliyə uyğun olaraq onlara münasibətdə irəli sürülən tələblər barədə xəbərdar etməli, yoxlamaya məruz qalan şəxslər arasında daha geniş məlumatlandırmanı təmin etməklə izah haqqında onların xahişinə vaxtında cavab verməlidirlər. Xüsusilə, rəhbər prinsiplər yoxlama siyahılarını işləyib hazırlamağa və istifadəyə verməyə çağırır. Siyahılar tələbləri daha şəffaf və anlaşıqlı etməli, həmçinin müxtəlif strukturların təcrübəsini standartlaşdırmalıdır.

Riskə mütənasiblik. Yoxlama tədbirləri nəzərdən keçirilən hər bir fəaliyyət növünə uyğun olan risklər əsasında planlaşdırılmalıdır. İlkin risk qiymətləndirməsi məlumatlar və nəticələr əsasında qurulmalıdır, yəni normativ tələblərin yerinə yetirilməsi zamanı risk ehtimalına əlavə olaraq cəmiyyət üçün bilavasitə/faktiki riski də nəzərə almalıdır.

İqtisadi fəaliyyət subyektləri ilə münasibətlərdə əməkdaşlıq strategiyası. Müfəttişlər yoxlanılan şəxslərlə konstruktiv münasibətlər qurmalıdırlar. Beləliklə, onlar nəzərə almalıdırlar ki, nəzarət tədbirləri hüquqi mənafehlərin effektiv müdafiəsini təmin etmək məqsədi daşıyır. Bu mənada rəhbər prinsiplər yoxlama siyahılarını işləyib hazırlamağı, planlaşdırılan yoxlamalar barədə imkan daxilində daha erkən xəbərdarlıq etməyi, məlumat bankı yaratmağı və normativ tələblərə əməl etməyə stimullaşdırma mexanizmləri işləyib hazırlamağı tövsiyə edir.

Əməkdaşların hazırlığı və yenidən hazırlığı. Yeni yanaşmanı mənimsəmək üçün müfəttişlər mütləq təlim kursu keçməlidirlər. Həmin kurslarda iqtisadi fəaliyyət subyektləri ilə əməkdaşlığa, fəaliyyətin şəffaflığına, digər dövlət orqanları ilə qarşılıqlı fəaliyyətə və normativ tələblərə əməl etmənin stimullaşdırılmasına xüsusi əhəmiyyət verilir.

¹ Bu hissədə əsasən Florentin Blank və Cüzeppe Ottimofiore tərəfindən hazırlanmış “Avropa Şurasına üzv dövlətlərin iqtisadi sahədə yoxlama və nəzarət tədbirlərinin aparılmasına məsul olan tənzimləyici və nəzarət orqanları – struktur, təcrübə və nümunələr” adlı texniki sənəddən istifadə olunub.

² http://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-italy-2012_9789264204454-en
Dövlətlərin iqtisadi sahədə yoxlama və nəzarət tədbirlərinin aparılmasına məsul olan tənzimləmə və nəzarət orqanları – struktur, təcrübə və nümunələr” adlı texniki sənəddən istifadə olunub.

³ 24 yanvar 2013-cü il tarixli Konferensiya aktı. www.arca.regione.lombardia.it

İnformasiyanın açıqlanması və yoxlama nəticələrinin şəffaflığı. Rəhbər prinsiplər yoxlama nəticələrinin açıqlanması və vahid məlumat bankının formalaşdırılması yolu ilə stimullaşdırma mexanizminin yaradılmasını nəzərdə tutur.

İtaliyada təftiş fəaliyyəti əsasən regional səviyyədə koordinasiya edilir. Bu mənada ən perspektivli təşəbbüs Yoxlamaların Vahid Reyestri (RUC – Registro Unico dei Controlli) hesab edilir. Hazırda reyestrə bir sıra regionların kənd təsərrüfatı və yeyinti sənayesi müəssisələri daxil edilib. Yoxlama tədbirlərinin bir-birini təkrarlamasının və təftiş orqanlarının işinin effektivliyinin artırılması məqsədilə belə vahid informasiya sistemlərinin bütün nəzarət orqanlarında və milli səviyyədə yaradılması nəzərdə tutulur.⁴

1.2. Litva. Qlobal maliyyə böhranından və yeni koalisiyanın seçkilərdəki qələbəsindən sonra 2009-cu ildə başlanan islahatlar prosesində sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin yoxlanılmasına yeni yanaşma və onun reallaşdırılmasının yeni mexanizm və alətləri tətbiq edilməyə başlandı. Avropa Birliyinə daxil olma yeni yoxlama sisteminin nəticələrinin sosial rifah nöqteyi-nəzərindən qiymətləndirməyə imkan verdi. Qiymətləndirmələrə görə islahat xüsusilə ərzaq təhlükəsizliyi sahəsində müsbət nəticələr verdi.

Hazırda dünyada yoxlamaların keçirilməsinin ən yaxşı ilkin hüquqi əsası hesab edilən dövlət idarəçiliyi haqqında qanuna nəzarət barədə əhatəli bölmə daxil edildi ki, həmin bölmənin innovativ aspekti iqtisadi fəaliyyət subyektlərinə təlimatların və mötəbər tövsiyələrin təmin edilməsindən ibarətdir.⁵ Qanun nəzarət fəaliyyətini özündə təkcə yoxlamaları deyil, eyni zamanda iqtisadi fəaliyyət subyektləri üçün tövsiyə və konsultasiyaları, məlumatların təhlilini və normativ tələblərə əməl etmənin təmin edilməsi tədbirlərini əks etdirən fəaliyyət kimi təsbit edir. Qanun həmçinin bir sıra prinsipləri müəyyənləşdirir: yükün azaldılması, yoxlama və digər nəzarət tədbirlərinin mütənasibliyi, yoxlamaların aparılmasının əsası kimi risklərin qiymətləndirilməsi, sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinə yardım göstərilməsi öhdəlikləri, vəzifə səlahiyyətlərini aşma hallarının sayının azaldılması məqsədilə yoxlamalar və cəzaların funksional fərqləndirilməsi. Yeni hüquqi baza, əlavə olaraq, cəza sahəsində bir sıra əhəmiyyətli dəyişikliklər nəzərdə tutur: birincisi, fəaliyyətinin ilk ilində iqtisadi fəaliyyət subyektlərinin fəaliyyətinin dayandırılması haqqında qərar qəbul edilə bilməz; ikincisi, verilmiş cəzaların sayı yoxlamaların məhsuldarlıq göstəricisi kimi çıxış edə bilməz; üçüncüsü, cərimlər hüquq normalarının az əhəmiyyətli pozuntusu hallarında tutula bilməz.

Dövlət idarəetməsi haqqında qanun onu da nəzərdə tutur ki, sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin təlimatlandırılması nəzarət sistemin prioritetidir. Sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinə verilən rəsmi tövsiyələri yerinə yetirmək məcburidir. Sahibkarlıq fəaliyyəti subyektləri həmin tövsiyələri yerinə yetirməyə görə, hətta onlar yanlış olsa belə, sanksiyalara məruz qala bilməzlər. “Mötəbər tövsiyələr” haqqında müddəalara uyğun olaraq müfəttişliklərin telefon məlumat mərkəzləri yaradılıb ki, onların da məqsədi məsləhətlərin verilməsinin sabit yüksək keyfiyyətini təmin etməkdir.

İslahatların başladığı 2013-cü ildən sonrakı ilk illərdə Litva bir sıra istiqamətlər üzrə mühüm nəticələr əldə etmək potensialını nümayiş etdirdi. Bunlara bütün əsas yoxlama orqanları üçün yoxlama siyahılarının hazırlanması və tətbiqi, ən mühüm təftişlər üçün risk yönümlü planlaşdırma proqramlarının tətbiqi, bir sıra iri inspeksiya daxildə telefon məlumat mərkəzlərinin yaradılması və vergi müfəttişliyinin online xidmətlərinin inkişafı, həmçinin

⁴ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-italy-2012_9789264204454-en

⁵ OECD (2015)? Regulatory Policy in Lithuania^ Focusing on the Delivery Side? OCDE Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing.

yoxlama orqanlarının məhsuldarlığının qiymətləndirilməsi meyaralarının tətbiqi kimi istiqamətləri aid etmək olar.

1.3. Bosniya və Hersoqovina. Bosniya və Hersoqovina aparılan islahatların kompleks xarakteri və yoxlamaların idarə olunmasının informasiya sisteminin tətbiqinə görə xeyli maraq kəsb edir.

2004-cü ildə “yoxlamaların birləşdirilməsi modeli”nin həyata keçirilməsi çərçivəsində Bosniya və Hersoqovina bütün yoxlamaların (vergi yoxlamaları və dövlət xidmətləri və strukturlarının yoxlamaları istisna olmaqla) aparılmasına məsul olan dövlət müfəttişliyini təsis etdi. Ölkənin mürəkkəb institusional quruluşu səbəbindən biri Serbiya Respublikası, digəri isə Bosniya və Hersoqovina Federasiyası üçün olmaqla iki müstəqil struktur, həmçinin regional səviyyədə yoxlama orqanları yaradıldı. Serbiya Respublikasında dövlət müfəttişliyinin rəhbərliyi nazirlər şurası tərəfindən təyin olunur və ona hesabatlıdır. Beləliklə, dövlət müfəttişliyi ayrı-ayrı nazirliklərin təsirindən qaçmaqla nüfuz və müəyyən status əldə etdi.

İslahat nəzarət strukturlarının birləşdirilməsi ilə məhdudlaşmadı, yoxlamaların planlaşdırılması və aparılmasının bütün sistemini əhatə etdi, o cümlədən personalın hissəvi yerdəyişməsi aparıldı və hər bir struktur üçün yoxlamalar haqqında qanun qəbul edildi. Qanunvericilikdə dövlət müfəttişliyinin səlahiyyət dairəsi və səlahiyyətləri, həmçinin yeni daxili standart prosedurlar təsbit olundu. Bundan əlavə, yoxlamalar haqqında qanunla yoxlamaların risk yönümlü planlaşdırılması və bütün müfəttişlər tərəfindən yoxlama siyahılarının məcburi istifadəsi tələbi də var.

Yoxlamalar haqqında qanunda həmçinin vahid informasiya sisteminin yaradılması nəzərdə tutuldu. Bu, çox zaman qabaqcıl təcrübə kimi qeyd olunur, çünki tam funksionallığı ilə tam inteqrasiya olunmuş sistemdir və yoxlamaların risklər əsasında planlaşdırılmasına daha kompleks yanaşmadan istifadə edir. Sistemin tətbiqi vahid yoxlama və nəzarət strukturları çərçivəsində nəzarət funksiyalarının konsolidasiyasının məntiqi yekunu idi. İnformasiya və planlaşdırma sisteminin islahatı yoxlamaların qismən və tam təkrarlanmasının azalmasına kömək etdi.

1.4. Sloveniya. Sloveniyada aparılan islahatlar (xüsusilə nəzarət sisteminin və onun funksiyalarının konsolidasiyası və prosedurların razılaşdırılması sahəsində) müsbət təcrübə nümunələrindən biridir. 1995-ci ildə sistemə gətirilən ilk dəyişikliklər dövlət idarəçiliyi funksiyalarını dövlət və bələdiyyə hakimiyyət orqanları arasında bölüşdürdü. Eyni zamanda müfəttişliklər də müstəqil orqanlarda birləşdirildi və nisbi muxtariyyət üstünlüklərindən istifadə etməyə başladı. Müfəttişlərə müstəqil qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti verildi. 2002-ci ilin sistem islahatları çərçivəsində müxtəlif nəzarət orqanları arasında koordinasiya və qarşılıqlı fəaliyyətin təmin edilməsinə, birgə yoxlamaların təşkilinə, informasiya mübadiləsi və hüquqi yardımın davamlı stimullaşdırılmasına məsul olan nazirliklərarası əlaqələndirici orqanın (təftiş şurası) yaradılması kimi mühüm dəyişikliklər edildi. İndi nəzarət orqanları ayrıca və muxtar (büdcə, kadr ehtiyatları və ixtisaslaşma baxımından) təsisatlardır.

Yoxlama nəzarəti haqqında qanunla məqsədi nəzarət orqanları, onların fəaliyyəti və iş metodlarını əlaqələndirmək olan yoxlama şurası təsis edildi. Yoxlama (təftiş) şurası bilavasitə özəl sektoru tənzimləyən nəzarət orqanlarının (maliyyə idarəsi, səhiyyə müfəttişliyi, bazarlar üzrə müfəttişlik, ərzaq təhlükəsizliyi, veterinarlıq və bitki mühafizəsi idarəsi), yoxlama obyektləri sırasında özəl sektorun az təmsil olunduğu orqanların (nüvə təhlükəsizliyi idarəsi və ya daxili işlər müfəttişliyi) və istisnasız olaraq dövlət sektorunda məşğul olan müfəttişliklərin (müdafiə və dövlət sektoru müfəttişliyi) fəaliyyətini koordinasiya edir. Şura dövlət müfəttişliklərinin rəhbərlərinin

təmsil olunduğu daimi fəaliyyət göstərən orqandır. 2005-ci ildən etibarən şura kiçik hüquqpozmaların araşdırılması səlahiyyətinə də malikdir, halbuki bu səlahiyyət əvvəllər məhkəmələrə aid idi.

Yoxlamaların daha dərin koordinasiyası sonrakı islahatlar nəticəsində mümkün oldu. 2007-ci ildə edilən dəyişikliklər müfəttişlər arasında regional koordinasiya imkanını təmin etdi. Bütövlükdə islahatlar yoxlamaların sayının azalmasına və sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin sayının artmasına (2007-ci ildəki 155 mindən 2012-ci ildə 187 minədək) kömək etdi.

1.5. Böyük Britaniya. Böyük Britaniya da bir neçə orqan tərəfindən nəzarət olunan ərazidə fəaliyyət göstərən müəssisə onun tərəfindən normativ tələblərin yerinə yetirilməsinin yoxlanılması məqsədləri üçün yerli orqanlardan biri ilə tərəfdaşlıq münasibətlərinə daxil olmaq hüququna malikdir. Əgər Tənzimləmənin Səmərəliliyinin Artırılması üzrə İdarə (Better Regulation Delivery Office) belə ilkin orqanla tərəfdaşlığı təqdir edirsə, seçim bütün yerli tənzimləyicilər tərəfindən də tanınır. İlkin orqan belə müəssisə ilə sıx qarşılıqlı fəaliyyətdə normativ tələblərə əməl olunmasını izləyə və eyni zamanda geniş və sanballı tövsiyələr təqdim edə bilər. İlkin orqanın tövsiyələri sonradan bütün yerli tənzimləyicilər tərəfindən dəstəklənir. Bu, müəssisələrə imkan verir ki, müvafiq normativ hüquqi aktların tələbləri baxımından onların daxili prosedurlarının, metodların və s. ilkin orqan tərəfindən təsdiqindən sonra fəaliyyəti daha inamla həyata keçirsinlər. Belə sistem həmçinin normativ tələblərə əməl edilməsini təmin edir, çünki təcrübədə əməkdaşlar xarici normativ tələblərdən daha çox daxili qaydaları daha yaxşı anlaşırlar və rəhbər tuturlar. Çox vaxt ilkin orqan milli yoxlama planı işləyib hazırlayır ki, yoxlamaların təkrarlanmasından qaçmaq və adekvat məlumat mübadiləsinin təmin etmək mümkün olsun. Problemlər yarandığı hallarda, ilkin orqan şirkətdəki proseslərin daha əhatəli öyrənilməsi nəticəsində çəkdiyi əlavə xərclərini məsləhət və tövsiyələrin verilməsi hesabına ödəyə bilər. Beləliklə, sistem qismən sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin özləri tərəfindən maliyyələşdirilir.

Qida hazırlanması və restoran xidmətləri ilə məşğul olan ictimai iaşə müəssisələri, restoranlar və digər kiçik müəssisələr üçün hazırlanmış “Təhlükəsiz yeyinti məhsulları – biznesin yaxşılaşdırılması” (“Safer Food, Better Business” - SFBB) paketi sadə izahlar yolu ilə mürəkkəb tələblərin yerinə yetirilməsində iqtisadi fəaliyyət subyektlərinə dövlət orqanları tərəfindən necə kömək göstərilə bilməsinin gözəl nümunəsidir. Əksər hallarda kiçik və orta müəssisələr ərzaq təhlükəsizliyi tələblərini xüsusilə çətin yerinə yetirilə bilən hesab edirlər. SFBB paketi təkcə anlaşıqlı bələdçi deyil, o, təsdiq edir ki, tənzimləyici tələbləri sadə və aydın addımlar dilinə “çevirmək” gücündədir və eyni zamanda iqtisadi fəaliyyət subyektlərini xəbərdar edir ki, bu bələdçi müfəttişlər üçün məcburidir (hər halda təcrübədə). Bələdçidə ərzaq təhlükəsizliyi sahəsində Aİ-nin tələblərinə uyğun gələn və şirkətlər tərəfindən tətbiqi zəruri olan bir sıra addımlar təsvir olunur. Nəticə etibarilə, bələdçinin bütün tələblərini bir-birinin ardınca yerinə yetirən iqtisadi fəaliyyət subyekti qanunvericiliyə riayət etmiş olur.

Əməyin mühafizəsi idarəsi (ƏMİ) tərəfindən aparılan yoxlamalar yoxlama obyektinin seçilməsinə münasibətdə risk yönümlü yanaşmanın dəyərli nümunəsidir. Əslində, təcrübədə ƏMİ yoxlamaları istisnasız olaraq fəaliyyəti yüksək risklə bağlı olan, pis reputasiyaya malik və ya təhlükəli qayda pozucuları hesab edilən təşkilatlarda təyin edir. Ölüm və ya zədələrlə nəticələnən halların ən çox müşahidə edildiyi sahələr, məsələn, tikinti sahəsi mütləq qaydada yoxlama planlarına daxil edilir. ƏMİ bu istiqamətdə əsas diqqəti tələblərə riayət etmənin yoxlanılmasından daha çox risklərin minimuma endirilməsinə yönəldir. Planlaşdırmaya risk yönümlü yanaşma və profilaktik tədbirlər ölüm halları və istehsalat zədələnmələri göstəricilərinin aşağı düşməsinə

kömək edib. Bununla yanaşı son illərdə ƏMİ tərəfindən aparılan yoxlamaların sayı da xeyli azalıb.⁶

II. SAHIBKARLIQ SAHƏSİNDƏ YOXLAMALARLA BAĞLI MÖVCUD VƏZİYYƏTİN QISA İCMALI

2.1. Yoxlamaların əvvəlki mexanizmlərinə qısa baxış. 2013-cü il iyulun 2-də “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanun qəbul edilənədək yoxlamaların tənzimlənməsi ilə bağlı xaos vəziyyət sahibkarlıq subyektlərinin əsassız yoxlamalara, qeyri-adekvat cərimələrə və qeyri-rəsmi ödənişlərə məruz qalmasına səbəb olurdu. Beynəlxalq Maliyyə Korporasiyasının tədqiqatlarının nəticələri göstərir ki, 2012-ci ildə bir müəssisə üzrə yoxlamaların orta illik sayı 12 olub. Müqayisə üçün qeyd edək ki, 2012-ci ildə bir müəssisə üzrə yoxlamaların orta sayı Azərbaycanda 11 olubsa, bu rəqəm Gürcüstanda 1, Ukraynada 4, Belarusda 5 təşkil edib. Heç bir pozuntunun aşkarlanmadığı nəticəsiz yoxlamaların yüksək göstəricisi də (61%) sübut edir ki, sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalar dayandırılanadək ölkədə sahibkarların fəaliyyətinə dövlət nəzarəti ifrat dərəcədə olub. Beynəlxalq təcrübə isə göstərir ki, dövlət nəzarətinin səmərəliliyi yoxlamaların sayı və əhatə dairəsi ilə ölçülmür. Səmərəli dövlət nəzarəti modelinə malik olan ölkələrdə səmərəliliyin əsasını yoxlamaların şəffaflığı və düzgün şəkildə planlaşdırılması təşkil edir.

Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin tətbiqi və yoxlamaların tənzimlənməsi ilə bağlı qanunun qəbulunadək yoxlama orqanlarının həyata keçirdiyi yoxlamaların sayına və əhatə dairəsinə nəzarət mexanizmi mövcud deyildi. Yoxlayıcı orqan istənilən müəssisədə yoxlama aparmaq hüququna malik idi. Yoxlamalar üçün hər hansı dövrilik mövcud deyildi. Yoxlayıcı orqan kimi çıxış edən dövlət idarəsi yoxlamaları istənilən vaxt apara bilərdi. Yoxlayıcı orqan yoxlamanın məqsədini özü müəyyənləşdirirdi. Yoxlamaların sayına məhdudiyyət də yox idi. Belə ki, yoxlayıcı orqan il ərzində bir müəssisədə keçirilən yoxlamaların sayını əvvəlki yoxlamanın nəticələrinin olmamasını nəzərə almadan özü müəyyənləşdirirdi. Rəsmi yoxlamadan əlavə, dövlət idarəsi müəssisəyə baş çəkərək hər şeyin qaydasında olduğunu “yoxlamaq” hüququna malik idi.

Yoxlayıcı orqanların məhdudiyyətsiz hüquqları ilə yanaşı yoxlamaya məruz qalan sahibkarlıq subyektləri proqnozlaşdırma bilmədikləri yoxlamalara hər zaman hazır olmaq “səksəkəsi” yaşayırdılar. Belə ki, sahibkarlıq subyektinin yoxlama barədə əvvəlcədən məlumat əldə etmək imkanı yox idi. Sahibkarlar yoxlamanın səbəbini, eləcə də yoxlamanın qanuni olub-olmamasını müəyyənləşdirməkdə çətinlik çəkirdilər. Onlar yoxlamaları həyata keçirən idarələrin nümayəndələrinin gəlməsinə hər zaman, hətta onlar getdikdən sonra da hazır olmalı idilər. Bundan əlavə, rübün və ya ilin sonunda eyni zamanda bir neçə dövlət müəssisəsindən yoxlama gələ bilərdi. Sahibkarlıq subyektləri yoxlamanın aparılması üçün zəruri imkanları və şəraiti də təmin etməli idilər.

Yanğın təhlükəsizliyi, əməyin mühafizəsi, sanitariya, ətraf mühitin mühafizəsi və s. üzrə qaydaları və normaları vahid mənbədən əldə etmək mümkün olmadığından, bir qayda olaraq,

⁶ Florentin Blank və Cüzeppe Ottimofiore. Avropa Şurasına üzv dövlətlərin iqtisadi sahədə yoxlama və nəzarət tədbirlərinin aparılmasına məsul olan tənzimləyici və nəzarət orqanları – struktur, təcrübə və nümunələr. ECCU-PRECOP-TP-6/2015

müvafiq idarələrin müfəttişləri və mütəxəssisləri yoxlamaların gedişində müxtəlif qanunlara, aktlara, bəzən isə hətta öz idarələrinin daxili əmrlərinə istinad edirdilər.

Aydın planlaşdırma sistemi mövcud olmadığından, risk göstəriciləri daha az olan müəssisələr yoxlamalara digər müəssisələrdən daha tez-tez məruz qalırdılar. Məsələn, yoxlamaların tezliyi baxımından, ticarət və ictimai işə obyektlərini (86%) tikinti obyektlərindən (80%) daha çox riskli saymaq olardı.⁷

Yoxlamaların sayına və əhatə dairəsinə nəzarət mexanizmi mövcud olmadıqda, eləcə də qeyri-şəffaf və icrası mümkün olmayan normalar irəli sürüldükdə müfəttişlərlə sahibkarlar arasında “qeyri-rəsmi münasibətlər” üçün əlverişli şərait yaranır. Beynəlxalq Maliyyə Korporasiyasının tədqiqatının nəticələrinə əsasən, yoxlamaların keçirildiyi halların təxminən yarısında sahibkarlar müfəttişlə qeyri-rəsmi surətdə razılığa gəlməyə üstünlük veriblər.

2.2. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların dayandırılması və onun nəticələri.

Qeyd etdiyimiz kimi, 2015-cil oktyabrın 20-də “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların dayandırılması haqqında” Qanun qəbul edildi. Bu qanunla 2015-ci il noyabrın 1-dən sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalar iki il müddətinə dayandırıldı. Qanunla müəyyən edildi ki, həmin müddətdə yalnız vergi yoxlamaları, insanların həyat və sağlamlığına, dövlətin təhlükəsizliyinə və iqtisadi maraqlarına mühüm təhlükə yaradan hallar üzrə yoxlamalar aparıla bilər. Qanunda həmçinin qeyd olunur ki, onun müddəaları korrupsiya cinayətlərinin araşdırılması ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Baş Prokurorluğu tərəfindən aparılan yoxlamalara şamil edilmir.

“Azərbaycanda Kiçik Sahibkarlığın İnkişafına Dəstək” layihəsi çərçivəsində Azərbaycan Respublikası ərazisində 1000 (bir min) kiçik sahibkarlıq subyekti arasında ikinci üzbəüz sorğunun (05 sentyabr – 10 oktyabr 2016-cı il tarixində həyata keçirilmişdir) nəticələri göstərir ki, yoxlamaların dayandırılması onların sayını əhəmiyyətli dərəcədə azaltsa da, yoxlama hallarına hələ də rast gəlinir. Belə ki, “Son bir ildə dövlət orqanlarından sizin ofisə yoxlama məqsədi ilə tez-tezmi gəlirlər?” sualına respondentlərin cavabları bunu təsdiq edir. Cavablardan aydın olur ki, ən azı həftədə bir dəfə yoxlama məqsədilə gələnlər siyahısında birincilik polisə məxsusdur. Aşağıdakı siyahıda dövlət orqanlarının yoxlama məqsədi ilə gəlmələri sualının 13 cavab variantlarına uyğun olaraq birincilik əldə etmiş dövlət orqanlarının adları öz əksini tapmışdır.

1. Ən azı həftədə bir dəfə - Polis (42 cavabdan 33,3%-i və ya 14 respondent)
2. Ən azı ayda bir dəfə - Polis (1 803 cavabdan 30,4%-i və ya 548 respondent)
3. Ən azı yarım ildə bir dəfə - Vergilər Nazirliyi (2 601 cavabdan 19,7%-i və ya 512 respondent)
4. Ən azı ildə bir dəfə - İqtisadiyyat Nazirliyi (2 173 cavabdan 21,9%-i və ya 476 respondent)
5. Hələ ki gəlməyib – Milli Təhlükəsizlik Nazirliyi (2 386 cavabdan 39,9%-i və ya 952 respondent)

Sual üzərindən daha bir reyting tərtib olunmuşdur. Bu reyting, dövlət orqanlarının yoxlama məqsədilə gəlmədiyini özündə əks etdirir. Respondentlərin cavabları aşağıdakı nəticələri əldə etməyə imkan vermişdir:

1. Milli Təhlükəsizlik Nazirliyi (95,2% və ya 952 respondent)
2. Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi (93,1% və ya 931 respondent)
3. Standartlaşdırma, Metrologiya və Patent üzrə Dövlət Agentliyi (17,1% və ya 171 respondent)

⁷ <http://www.biznesinfo.az/businesspractice/finance/params/ln/az/article/34159>

4. Sanitar-Epidemioloji qurumlar (15,4% və ya 154 respondent)
5. Rayon İcra Hakimiyyəti (8,9% və ya 89 respondent)
6. İqtisadiyyat Nazirliyi (4,3% və ya 43 respondent)
7. Polis (2,5% və ya 25 respondent)
8. Fövqəladə Hallar Nazirliyi (2,1% və ya 21 respondent)
9. Vergilər Nazirliyi (0,0% və ya 0 respondent)

“Müşahidələrinizə əsasən, son bir ildə məmurların ziyarəti daha çox hansı məqsəd daşıyır?” sualına respondentlərin verdiyi cavablar da maraq doğurur. Respondentlərin 41,9%-i və ya 419 respondent məmurların məhz qanuni yoxlama ilə əlaqədar müəssisələri ziyarət etdiyini qeyd etmişdir. Lakin 13,0% və ya 130 respondent bu ziyarətlərin aylıq və ya illik haqq tələbi xarakteri daşdığını vurğulamışlar. Ötən sorğu (2013) ilə müqayisədə cavab variantları üzrə aşağıdakı dəyişikliklər baş vermişdir: 2013-cü ildə qanuni yoxlama 36,3%, 2016-cı ildə isə 41,9 təşkil etmişdir, yəni dinamika müsbət olmuşdur. Aylıq və illik haqq tələbi isə azalmışdır, belə ki, müvafiq olaraq bu rəqəm 40,4-dən 13-ə düşmüşdür. Şübhəsiz ki, bu göstəricilər sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların dayandırılmasının nəticəsidir.

Yoxlamaların dayandırılmasının sahibkarlıq subyektlərinin maraqları baxımından çox ciddi nəticələri olub. Belə ki, “Qeyri-neft ixracı: bugünkü çağırışlar və yeni imkanlar” adlı konfransda iqtisadiyyat naziri Şahin Mustafayev qeyd edib ki, 2016-cı ilin yanvar-sentyabr aylarında ölkədə sahibkarların yoxlanılması 50, 2015-ci ilin 9 ayı ərzində isə 50 min olub.⁸ Bu onu göstərir ki, qanunun qəbulundan sonra yoxlamaların sayı əhəmiyyətli dərəcədə azalıb.

Qeyd etdiyimiz kimi, yoxlamaların dayandırılması vergi yoxlamalarına şamil edilmir. Bu səbəbdən də yoxlamaların sayında əhəmiyyətli azalma vergi yoxlamalarına münasibətdə müşahidə olunmur. Bunu Vergilər Nazirliyinin səyyar vergi yoxlamaları barədə illik hesabatlarından da görmək mümkündür. 2015-ci il üzrə hesabatə əsasən, il ərzində 12219 səyyar vergi yoxlaması aparılıb. Onlardan 6338-i növbəti, 5881-i isə növbədənənar yoxlama olub.⁹ 2016-cı il üzrə göstəricilərdə müəyyən azalma var. Hesabatə əsasən, 2016-cı ildə 7088 səyyar, o cümlədən 1661 növbəti, 5427 növbədənənar yoxlama aparılıb.¹⁰ Maraqlıdır ki, 2015-ci ildən fərqli olaraq, 2016-cı ildə növbədənənar yoxlamaların sayı kəskin artıb. Yoxlama və nəzarət tədbirləri nəticəsində hesablanmış əlavə vəsaitin həcmnin tətbiq edilmiş maliyyə sanksiyalarına münasibətdə çox olmasını növbədənənar yoxlamaların sayının çox olması ilə izah etmək mümkündür. Belə ki, 2016-cı ildə hesablanmış 628454,2 min manat vəsaitin 484436,1 min manatı növbədənənar yoxlamaların payına düşür.

III. Sahibkarlıq sahəsində yoxlamalara yeni yanaşma

⁸ <http://www.1news.az/az/iqtisadiyyat/20161019113826131.html>

⁹ http://taxes.gov.az/uploads/info/2015/2015_seyyar.pdf

¹⁰ <http://taxes.gov.az/uploads/info/2016/2016.pdf>

3.1. Vahid məlumat reyestrinin tətbiqi. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin tətbiqi və sahibkarlıq sahəsində dövlət nəzarətinin əsas prinsiplərini, yoxlamaların vahid qaydalarını, sahibkarlar və yoxlayıcı orqanların hüquq və vəzifələrini müəyyənləşdirən qanunun qəbulu yoxlamalara münasibətdə tamamilə yeni yanaşmanı ortaya qoydu.

Vahid məlumat reyestri yoxlayıcı orqanların nümayəndələrinin müəssisəyə gəldiyi bütün halları qeydiyyatla almağa imkan verən onlayn sistemdir. Reyestrin tətbiqindən sonra sahibkarlıq subyektləri planlaşdırılmış yoxlamalar haqqında qabaqcadan xəbər tutmaq imkanına və reyestrdə yoxlamanın qeydiyyatını tələb etmək hüququna malikdirlər. Belə ki, reyestrdə qeydiyyatın aydın mexanizmi buna imkan yaradır. Mexanizm aşağıdakı kimidir:

1. Yoxlayıcı orqanın rəhbəri tərəfindən imzalanmış, hər bir müəssisə üzrə yoxlama planı, yoxlamadan ən azı bir gün əvvəl Ədliyyə Nazirliyinə təqdim olunur.
2. Bir iş günü ərzində Nazirlik yoxlamaları reyestrə qeydə alır.
3. Qeydiyyat günü ərzində yoxlayıcı orqana onlayn-rejimə reyestrə çıxarış təqdim olunur.
4. Müfəttiş, yoxlamanın aparılmasından əvvəl yoxlamanın planlaşdırıldığı müəssisəyə reyestrə çıxarış təqdim edir.
5. Çıxarışda göstərilən vaxt ərzində yoxlama aparılır.
6. Yoxlama başa çatdıqdan sonra 5 iş günü ərzində onun nəticələri haqqında məlumat reyestrə daxil edilir.

Qeyd olunan mexanizm düzgün işləyərsə aparılan yoxlamaların real sayını görməyə, eləcə də yoxlamaların sayının və nəticələrinin müqayisəli təhlilini həyata keçirməyə imkan yaradacaq. Reyestr həmçinin sahibkarları planlaşdırılan yoxlamalar haqqında məlumatlarla təmin edəcək və bu, onların qanunun tələblərinə riayət etməklə bağlı hazırlığını artıracaq. Bundan əlavə, reyestr əsassız yoxlamaların (reydlərin, baxışların və s.) sayını azaltmağa imkan yaradacaq.

Əvvəlki yoxlama mexanizmindən fərqli olaraq, yoxlayıcı orqan yoxlamanın aparılmasını yalnız həmin yoxlamanın reyestrə qeydə alınmasından sonra həyata keçirə bilər və daxili əmr yoxlamanın aparılması üçün əsas ola bilməz. Yeni mexanizm konkret vaxt çərçivəsini də nəzərdə tutur. Belə ki, yoxlayıcı orqan yoxlamanın aparılmasını reyestrə göstərilən vaxtda həyata keçirə bilər. Bundan əlavə, yeni mexanizm yoxlamaların eyni zamanda aparılmasını istisna edir, yalnız yoxlamalar, reyestrə qeydiyyatın mövcudluğu halında, birgə şəkildə aparıla bilər. Sahibkar yoxlamanın reyestrə qeyd edilməsini və reyestrə çıxarışın təqdim olunmasını tələb etmək hüququna malikdir.

16 mart 2017-ci ildə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı ilə “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin forması və aparılması qaydası haqqında Əsasnamə”də bir sıra mühüm dəyişikliklər edilib.¹¹ Dəyişikliklərə əsasən, yoxlayıcı orqanın sahibkarın müraciətinə əsasən ona metodiki kömək göstərilməsi, məsləhət verilməsi və vəziyyətin qiymətləndirilməsi məqsədilə yerləşdiyi və ya faktiki fəaliyyət göstərdiyi ünvana gəlməsi Reyestrə qeydiyyatla alınmır. Belə tədbirlər nəticəsində əldə olunan faktlarla bağlı sahibkarlıq fəaliyyətinin subyektinin məsuliyyətə cəlb edilə bilməz. Bu müddəə imkan verir ki, sahibkarlıq subyektinin heç bir tərəddüd etmədən yoxlayıcı orqana müraciət etməklə ona metodiki kömək göstərilməsi, məsləhət verilməsi və vəziyyətin qiymətləndirilməsi üçün müraciət etsin. Digər dəyişikliyə əsasən Əsasnamənin 7.1-ci bəndi aşağıdakı redaksiyada verilir: “Yoxlayıcı

¹¹ <http://e-qanun.az/framework/35137>

orqanların vəzifəli şəxsləri Reyestrdə qeydiyyatdan alınmadan yoxlama aparılmasına, habelə qeydiyyatdan alınmış yoxlama barədə məlumatın verilməsi qaydalarının pozulmasına görə Azərbaycan Respublikasının İnzibati Xətlər Məcəlləsi ilə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar.” Qeyd olunan müddəa yoxlayıcı orqanların vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətinin konkretləşdirilməsi üçün əsas yaratdığından əhəmiyyətli sayıla bilər.

Bütün bunlarla yanaşı, qeyd edək ki, yoxlamalar dayandırılanadək reyestr yoxlamaların sayını məhdudlaşdırmasa da, sistem bütün yoxlamaları izləməyə imkan verir. Bu məlumatlar əsasında, təftiş sahəsində ayrı-ayrı dövlət idarələrinin fəaliyyətinin nəticələrinə görə analitik hesabatların tərtib olunması mümkündür.

3.2. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi: yeni qanun və onun tətbiqinin gözlənilən nəticələri. Qeyd etdiyimiz kimi, 2013-cü il iyulun 2-də “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanun qəbul edildi. Qanun sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi sahəsində yeni normativ yanaşmanı ortaya qoymaqla yoxlama mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində irəli sürülmüş mühüm islahat təşəbbüsü hesab edilə bilər. Yoxlamaların qanunda müəyyən edilmiş məqsəd və prinsipləri, təşkili və aparılması qaydaları, yoxlamalar zamanı yoxlayıcı orqanların, onların vəzifəli şəxslərinin hüquq və vəzifələri, sahibkarların hüquq və maraqlarının müdafiəsi ilə bağlı tələblər nəzarət mexanizmlərinin inkişaf etdiyi ölkələrin müsbət təcrübəsinə əsaslanır. Lakin bununla yanaşı qeyd edək ki, yeni qanunvericilik əvvəlkindən daha təkmil mexanizmləri nəzərdə tutsa da, yoxlama mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi zərurəti hələ qalmaqdadır.

Qanunun 6.3-cü maddəsində yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısının müvafiq icra hakimiyyəti orqanı (Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti) tərəfindən müəyyən edildiyi göstərilir. Qanunun tətbiqi ilə bağlı Fərmanda bunun üçün Nazirlər Kabinetinə iki ay vaxt verilmişdi. Fərmanın qəbulundan üç ildən artıq vaxt keçsə də yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısı hələ müəyyən edilməyib. Lakin qeyd edək ki, vergi yoxlamalarına münasibətdə vəziyyət fərqlidir. Belə ki, “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanun (Qanunun 3.2-ci, 7.1-7.3-cü, 7.5- 7.10-cu, 8-ci, 11.1-ci, 12-ci, 13-cü və 34.1-ci maddələri istisna olmaqla) vergi yoxlamalarına şamil edilmədiyindən vergi yoxlamaları ilə bağlı məsələlər Vergilər Məcəlləsi və Vergilər Nazirliyinin normativ sənədləri ilə tənzimlənir. Belə normativ sənədlərə “Bəyannamələrin kameral vergi yoxlamalarının aparılmasına dair Qaydalar”, “Səyyar vergi yoxlamasının keçirilməsi Qaydaları”, “Nümunəvi vergi ödəyicisinin müəyyən edilməsi və imtiyazların verilməsi Qaydaları”, “Elektron auditin keçirilməsi Qaydaları”, “Vergilər Nazirliyinin Çağrı Mərkəzi tərəfindən əlaqə yaradılaraq vergi ödəyicilərinin məlumatlandırılması (Outbound Call Centre) Qaydaları”, “Təsərrüfat obyektləri və fəaliyyət sahələri üzrə risklərin qiymətləndirilməsi Metodologiyası”, “Borclu vergi ödəyiciləri üzrə risk qruplarının müəyyən edilməsi və borcların, faizlərin və maliyyə sanksiyalarının dövlət büdcəsinə alınması sahəsində vergi ödəyicilərinin maarifləndirilməsi Qaydaları” və s. aiddir.

3.2.1. Yoxlamaların məqsədi və prinsipləri. “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanun yoxlamaların təşkili və aparılmasına münasibətdə ümumi yanaşma və prinsipləri təsbit edən çərçivə qanunudur. Bu səbəbdən də qanun müxtəlif orqanlar üçün yoxlama prosedurlarını unifikasiya edir və yoxlama

zamanı yoxlamaya məruz qalan sahibkarlıq subyektlərinin hüquqlarının təmin edilməsinin əsas prinsiplərini müəyyənləşdirir.

Qanuna əsasən bütün yoxlamalar üçün əsas məqsəd sahibkarlıq fəaliyyətinə dair məcburi tələblərə sahibkarlar tərəfindən riayət olunmasının təmin edilməsi, o cümlədən bu sahədə yoxlayıcı orqan tərəfindən sahibkarlara kömək göstərilməsi yolu ilə insanların həyat və ya sağlamlığının, ətraf mühitin və dövlətin əmlak maraqlarının təhlükəsizliyinin təmin edilməsidir. Göründüyü kimi, qanun sahibkarlar tərəfindən normativ tələblərə riayət olunmasının eyni zamanda sahibkarlara kömək göstərilməsi yolu ilə təmin edilməsini nəzərdə tutur ki, bu da yoxlamalara münasibətdə yeni yanaşmanın əsas komponentlərindən biridir.

Yoxlamaların hansı prinsiplərə əsaslanması da yeni yanaşmanı müəyyənləşdirən amillərdəndir. Azərbaycan qanunvericiliyində nəzərdə tutulmuş prinsiplərin bir çoxu müəyyən fərqlərlə (məsələn, Qazaxstanın yoxlamalarla bağlı qanunvericiliyində “yoxlanılan vicdanlı subyektlərin həvəsləndirilməsi” kimi prinsip təsbit olunub) son illərdə sahibkarlıq subyektlərinə nəzarətlə bağlı islahatlar aparmış ölkələrin, o cümlədən postsovet məkanına daxil olan ölkələrin (məsələn, Rusiya, Qazaxstan və s.) qanunvericiliyində də nəzərdə tutulub. Mövcud qanunvericiliyimizdə təsbit olunmuş aşağıdakı prinsiplərə nəzər saldıqda, bunu asanlıqla görmək mümkündür:

- yoxlamanın yoxlayıcı orqanın səlahiyyətinə uyğunluğu;
- eyni yoxlama predmetinin bir neçə yoxlayıcı orqan tərəfindən yoxlanılmaması;
- yoxlamanın təşkili və aparılması barədə normativ hüquqi aktların və digər məlumatların sahibkar üçün açıqlığı;
- yoxlamalar zamanı normativ hüquqi aktların tələblərinin pozulması nəticəsində sahibkara dəyən zərərə görə yoxlayıcı orqanın və onun vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti;
- qanun pozuntularının qarşısının alınmasının cəzalandırılmadan üstünlüyü;
- yoxlamanın yoxlayıcı orqan tərəfindən maliyyələşdirilməsi;
- yoxlama səlahiyyətinə malik vəzifəli şəxslərin yüksək peşəkarlığı;
- yoxlamalar sahəsində risk qiymətləndirilməsi sisteminin və yoxlama suallarının siyahısının tətbiqi;
- yoxlayıcı orqanların fəaliyyətinə nəzarətin (o cümlədən daxili nəzarətin) həyata keçirilməsi;
- yoxlamanın qabaqlayıcı və profilaktik xarakter daşması və sahibkarlıq fəaliyyətinə dair məcburi tələblərə riayət olunmasında sahibkara köməklik göstərilməsinə xidmət etməsi;
- yoxlanılan bütün sahibkarların hüquq və qanuni mənafelərinin bərabərliyi.

Şübhəsiz ki, bu prinsiplərin tətbiqi yoxlamaların təşkili və keçirilməsi qaydalarının necə tənzimlənməsindən əhəmiyyətli dərəcədə asılıdır.

3.2.2. Yoxlayıcı orqanlar və onların səlahiyyət dairəsi. Yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, yeni qanun yoxlamalara münasibətdə ümumi yanaşma və prinsipləri təsbit edən çərçivə qanunudur. Bu baxımdan, yoxlama orqanlarının konkret təsnifatı və onların səlahiyyət dairəsi qanunda müəyyənləşdirməyib. Yoxlayıcı orqanların və onların səlahiyyət dairəsinin müəyyənləşdirilməsi Nazirlər Kabinetinə həvalə edilib. Ümumi yanaşmadan belə nəticə çıxır ki,

yoxlama funksiyaları çoxlu sayda yoxlayıcı orqan arasında bölüşdürüləcək. Belə olan halda səlahiyyət dairəsinin qeyri-dəqiq müəyyənləşdirilməsi yoxlamaların dəfələrlə təkraralanmasına gətirib çıxara bilər.

Bir sıra ölkələrdə müxtəlif nəzarət orqanları vahid rəhbər orqana birləşdirilib və ya tabe etdirilib. Bu, ixtisaslaşmış bölmələri vahid rəhbərliyi təmin edən bir təşkilat çərçivəsində saxlamağa imkan verir. Əksər hallarda belə vahid rəhbər orqanların hər biri bir riskə görə cavabdehdir. Radikal konsolidasiya Niderlandda (nəticədə milli yoxlama orqanlarının sayı 25-dən 10-a düşüb) və Sloveniyada (oxşar azalma ilə) həyata keçirilib. Bosniya və Hersoqovinada hökumət bütün yoxlamaların (vergi və dövlət xidmətlərinin yoxlanılması istisna olmaqla) aparılmasına məsul olan vahid dövlət müfəttişliyi təsis edib. Yoxlamaların əsas hissəsinin yerli səviyyədə aparıldığı Böyük Britaniyada yoxlayıcılar bir neçə böyük qrupda birləşib: ticarət standartları, ərzaq təhlükəsizliyi, ətraf mühitin gigiyenası və s.

Azərbaycanda yoxlamaların həyata keçirilməsinə nəzarət edən mərkəzləşdirilmiş orqan yoxdur. Normativ tələblərin yerinə yetirilməsinə nəzarət üzrə mərkəzləşdirilmiş orqan yoxlama funksiyasının hamısını və ya bir neçəsini yerinə yetirə bilər. Bu model prosedurları, sanksiya tiplərini, məlumatların idarə edilməsi sistemini bir mərkəzdə cəmləşdirməyə imkan verə bilər. Belə model Xorvatiya, Bosniya və Hersoqovina kimi ölkələrdə uğurla tətbiq edilib. Hələlik yoxlama orqanlarının siyahısı müəyyənləşmədiyindən onların konsolidasiya imkanları ilə bağlı fikir yürütmək çətindir.

Yoxlayıcı orqanların idarəçiliyi məsələsi bu sahədə islahat aparmaq istəyən bir sıra ölkələrin gündəliyində duran əsas məsələlərdən biri olub. Ümumi yanaşma ondan ibarətdir ki, yoxlayıcı orqanların nazirliklərə birbaşa və ya dolayı təbəçiliyi müfəttişliklərin prioritet vəzifələrinə birbaşa təsir göstərə bilər. Bu baxımdan bir sıra ölkələrdə yoxlama orqanlarının siyasi təsirdən asılılığını aradan qaldırmağa yönəlik addımlar arılıb. Məsələn, Niderlandda yoxlama orqanlarının nazirliklərə təbəçiliyi qalsa da, onlar parlament qarşısında hesabatlıdır.

3.2.3. Nəzarət sahələri və yoxlayıcı orqanların səlahiyyətləri. Sahibkarlıq sahəsində normativ tələblərə əməl olunmasına nəzarət bir sıra dövlət qurumları tərəfindən həyata keçirilir. Bura Vergilər Nazirliyi, Fövqəladə Hallar Nazirliyi, Səhiyyə Nazirliyi, İqtisadiyyat Nazirliyi, Əmək və Əhalinin Müdafiəsi Nazirliyi, Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi, Standartlaşdırma və Patent üzrə Dövlət Komitəsi, yerli icra orqanları və s. daxildir. Təcrübə göstərir ki, həmin qurumların nəzarət sahələrinin müəyyənləşdirilməməsi sahibkarlıq subyektlərinə münasibətdə sui-istifadələrə geniş imkanlar açır.

İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (İƏİT) 2014-cü ildə qəbul etdiyi “Hüquq tətbiqetmə fəaliyyəti və yoxlamalara münasibətdə tənzimləmə siyasəti sahəsində qabaqcıl təcrübə Prinsipləri” (Best Practice Principles for Regulatory Policy on Regulatory Enforcement and Inspections) adlı sənədə uyğun olaraq, özəl təsərrüfat fəaliyyəti ilə əlaqədar normativ tələblərə riayət edilməsinin təmin olunmasının fundamental sahələri aşağıdakıları əhatə edir:¹²

- ərzaq təhlükəsizliyi;
- qeyri-ərzaq məhsullarının təhlükəsizliyi və istehlakçıların müdafiəsi;
- texniki təhlükəsizlik və infrastruktur və tikinti obyektlərinin təhlükəsizliyi;
- sanitariya, dərman vasitələri və səhiyyə;
- əməyin mühafizəsi və texniki təhlükəsizlik;

¹² <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm>

- ətraf mühitin mühafizəsi;
- dövlət gəlirləri (əksər hallarda təcrübədə bu sahə təftiş olunan digər sahələrdən ayrılıb);
- nəqliyyat təhlükəsizliyi;
- bankların, sığorta və maliyyə şirkətlərinin fəaliyyətinə nəzarət;
- nüvə təhlükəsizliyi.

Şübhəsiz ki, müxtəlif ölkələrin siyasətinin prioritetləri regional və ya milli spesifikliyə görə fərqlənə bilər. Bununla yanaşı qeyd edək ki, İƏİT-in müəyyən etdiyi nəzarət sahələri mövcud institusional sistemlərin təhlili, qiymətləndirilməsi və yenidən nəzərdən keçirilməsi üçün istifadə oluna bilər. Bu baxımdan, Azərbaycanda da yoxlayıcı orqanların nəzarət sahələrinin müəyyənləşdirilməsi zamanı İƏİT-in yanaşmasının nəzərdən keçirilməsi məqsədəuyğun olardı.

“Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanun yoxlayıcının səlahiyyətləri və yoxlayıcıya aid tələblərə münasibətdə əvvəl olduğundan fərqli yeni yanaşma müəyyənləşdirir. Belə ki, qanuna əsasən, yoxlayıcının səlahiyyətləri yoxlayıcı orqanın səlahiyyətləri ilə məhdudlaşır. Yoxlayıcılara yoxlamamanın aparılmasından başqa digər səlahiyyətlər, o cümlədən sahibkarın fəaliyyətinin məhdudlaşdırılması, yoxlama materiallarına baxılması və nəticələri üzrə qərarın qəbul edilməsi, məsuliyyət tədbirlərinin tətbiqi, cərimələrin toplanması səlahiyyətləri verilə bilməz. Eyni zamanda yoxlayıcı təmsil etdiyi yoxlayıcı orqanın nəzarət sahəsinə aid olmayan məsələləri yoxlaya və həmin məsələlərlə bağlı materiallarla tanış ola bilməz.

Digər mühüm yanaşma yoxlayıcıların peşəkarlıq tələblərinə cavab verməsinin nəzərdə tutulmasıdır. Qanuna əsasən, yoxlayıcı orqana işə qəbul olunmuş şəxslər yoxlamaya buraxılmamışdan əvvəl yoxlama prosedurlarına dair təlim keçməlidirlər. Təlim yoxlayıcı orqan tərəfindən yoxlayıcıların peşəkarlığının artırılması məqsədi ilə ildə ən azı bir dəfə təşkil edilir. Bununla yanaşı qeyd edək ki, yoxlayıcıların peşəkarlıq tələbləri ilə bağlı müddəalar qeyd olunanlarla məhdudlaşır və peşəkarlıq tələblərinin nədən ibarət olması və hansı meyarlara əsaslanması sual olaraq qalır. Hesab edirik ki, bu sualın cavablandırılması üçün uyğun normativ tənzimləməyə ehtiyac var.

Yeni qanunvericilik yoxlamaların səmərəliliyinin qiymətləndirilməsinə münasibətdə yoxlama sahəsində uğurlu islahat nümunələrinə malik ölkələrin müsbət təcrübəsinə əsaslanıb. Belə ki, qanunda yoxlamalar zamanı aşkar edilmiş pozuntuların və onlara görə tətbiq edilən məsuliyyət tədbirlərinin sayının, cərimələrin və maliyyə xarakterli digər sanksiyaların məbləğinin yoxlayıcı orqanın, yoxlayıcının və digər əməkdaşların fəaliyyətinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi üçün meyar ola bilməməsi nəzərdə tutulur. Bu, çox mühüm prinsipdir və əsassız yoxlamalardan çəkintirməyə yönəlik vasitələrdən biridir.

3.2.4. Yoxlamalar zamanı risk yönümlü yanaşmanın tətbiqi. Yoxlamalara münasibətdə tətbiq edilən yeni yanaşmanın əsas elementlərindən biri qanunvericilikdə risk qiymətləndirilməsi sisteminin tətbiqinin nəzərdə tutulmasıdır. Bu yanaşma qabaqcıl təcrübəyə malik bir çox ölkələrdə tətbiq olunur və aydın prinsiplərə əsaslanır. Məsələn, Böyük Britaniyada qəbul edilən bir sıra sənədlərə (Dövlət nəzarətinin səmərəliliyinin artırılması hesabına inzibati baryerlərin ixtisarı üzrə Tövsiyələr – The Hampton Review (2005); Məcburi tələblərin pozulmasına görə sanksiyaların effektivliyinin artırılması üzrə Tövsiyələr – The Macrory Review (2006); Dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsinə risk yönümlü yanaşmanın tətbiqi prinsipləri - The Regulators Compliance Code (2007); Dövlət nəzarəti və sanksiyalar haqqında baza Qanunu – The Regulatory Enforcement

and Sanctions Act (2008) və s.) əsasən yoxlamalara münasibətdə risk yönümlü yanaşma aşağıdakı prinsiplərə əsaslanmalıdır:

- Nəzarət orqanları iqtisadi artıma yardım etməli və biznesin fəaliyyətinə yalnız zərurət olduqda müdaxilə etməlidirlər;
- Nəzarət orqanları öz qüvvələrini daha çox zərurət olan sahələr üzrə paylaşdırmalıdır;
- Yoxlanılan tələblər aydın olmalı, nəzarət orqanları isə nəzarət olunan subyektlərə həmin tələblərin izahını təmin etməlidirlər;
- Yoxlamalar buna obyektiv səbəblər olmadan aparılmamalıdır;
- Biznes lazımsız məlumatları təqdim etməməli və ya zəruri informasiyanı iki dəfə təqdim etməməlidir;
- Kobud pozuntulara yol verən biznes pozuntuya proporsional və əhəmiyyətli sanksiyalara məruz qalmalıdır;
- Nəzarət orqanları nəzarətin effektivliyinə və nəticəliliyinə görə məsuliyyət daşımalı və qərar qəbulunda müstəqil olmalıdırlar.¹³

Müsbət təcrübəyə malik başqa ölkələrin qanunvericiliyi də bənzər prinsiplərə əsaslanır. Xüsusilə Avropa Birliyi səviyyəsində bir çox fəaliyyət sahələrində (əməyin təhlükəsizliyi, ərzaq təhlükəsizliyi, sənaye müəssisələrinin tullantılarına nəzarət və s.) risk yönümlü yanaşmanın tətbiqinin zəruriliyini müəyyən edən çoxsaylı aktlar qəbul edilib.

Azərbaycanda yoxlamalarla bağlı qəbul edilən son qanunvericilik aktlarında da qeyd olunan prinsiplərə uyğun mühüm müddəalar öz əksini tapıb. Bu mənada sahibkarların risk qrupları üzrə bölgüsü xüsusilə əhəmiyyətlidir. “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanuna görə, risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları sahibkarların fəaliyyətinin kəmiyyət və (və ya) keyfiyyət göstəriciləri (xüsusiyyətləri) əsasında müəyyən edilir və bu zaman aşağıdakı amillər nəzərə alınır:

- sahibkarın fəaliyyətinin miqyası;
- sahibkarın müvafiq sahədə fəaliyyət göstərdiyi müddət;
- sahibkar tərəfindən istehsal edilən məhsulun (görülən işin, göstərilən xidmətin) xüsusiyyətləri və (və ya) onun fəaliyyət sahəsi;
- müxtəlif statistik məlumatlar (sahibkarın fəaliyyət sahəsində mənfi fəsadların baş verməsi, sahibkarın fəaliyyət göstərdiyi sahədə məcburi tələblərin pozulması vəziyyəti və s.);
- sahibkarda əvvəllər aparılmış yoxlamaların nəticələri;
- sahibkarın icbari hesabatlılığında uyğunsuzluqların və ziddiyyətlərin olması.

Qanunda nəzərdə tutulmuş meyarlar ümumi meyarlardır və fərqli nəzarət sahələri üzrə daha geniş meyarların müəyyənləşdirilməsi mümkündür. Bu baxımdan qanunda da nəzərdə tutulur ki, hər bir yoxlayıcı orqanın nəzarət sahəsi üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları həmin yoxlayıcı orqan tərəfindən hazırlanır. Hələlik yeni qanunvericiliyin tələblərinə əsasən yoxlayıcı

¹³ REGULATORS' COMPLIANCE CODE.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/301133/file45019.pdf

orqanların və onların nəzarət sahələrinin dairəsi müəyyənləşmədiyindən ayrı-ayrı sahələr üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları hazırlanması səviyyəsini qiymətləndirmək çətindir.

Lakin onu da qeyd edək ki, risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları da daxil olmaqla müxtəlif sahələr üzrə risk yönümlü yanaşmadan istifadə ilə bağlı müsbət xarici təcrübə nümunələri kifayət qədərdir. Məsələn, Böyük Britaniyada ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində risk yönümlü yanaşma 2002-ci ildən, İrlandiyada 2007-ci ildən, Portuqaliyada isə 2009-cu ildən tətbiq olunur. Hər üç ölkədə risklərin qiymətləndirilməsi zamanı istifadə olunan yanaşma belədir: hər bir risk qrupu üzrə təhlükənin səviyyəsi və mümkünlüyünün təhlili. Hər üç ölkədə risk kateqoriyalarının müəyyənləşdirilməsinin ümumi meyarları (risk qrupları) bunlardır: fəaliyyətin tipi; tullantıların və çirklənmənin səviyyəsi; yerləşdiyi yer, idarəetmənin effektivliyi. Böyük Britaniyada əlavə olaraq qanuna əmələmə reytinqi, İrlandiya və Portuqaliyada isə pozuntuların tarixi kimi meyarlar əsas götürülür. Böyük Britaniyada risk kateqoriyaları üçün bal sistemindən istifadə olunur. İrlandiyada A-dan (yüksək risk səviyyəsi) C-dək üç kateqoriya var və hər kateqoriya alt kateqoriyalara (A1-A3, B1-B3, C1-C3) bölünür. Portuqaliyada isə üç (yüksək, orta və aşağı risk səviyyəsi) kateqoriya müəyyənləşdirilib.

Qida təhlükəsizliyi sahəsində də risk kateqoriyaları üçün xüsusi meyarlar mövcuddur. Böyük Britaniyada qida təhlükəsizliyi sahəsində risk yönümlü yanaşma 1995-ci ildən, İrlandiyada 2000-ci ildən tətbiq olunur. Böyük Britaniyada risk qruplarının müəyyənləşdirilməsinin ümumi meyarları bunlardır: potensial təhlükə (məhsulun tipi, istehlakçıların sayı və s.); cari dövrdə qanuna əmələmə səviyyəsi; daxili nəzarət prosedurları; müxtəlif mikroorqanizmlərlə çirklənmə riskinin qiymətləndirilməsi. İrlandiyada isə aşağıdakı meyarlar əsas götürülür: fəaliyyətin miqyası; məhsulun tipi; emal/yenidən emal növü; sahənin (binanın) xarakteristikası; daxili nəzarət prosedurları. Böyük Britaniyada qida təhlükəsizliyi sahəsində A-dan (yüksək risk səviyyəsi) E-dək 5 risk kateqoriyası, İrlandiyada isə 3 kateqoriya (yüksək, orta və aşağı risk səviyyəsi) müəyyənləşdirilib.

Göründüyü kimi, ayrı-ayrı ölkələrdə eyni sahə üzrə risk yanaşmasına münasibətdə ümumi cəhətlər olsa da fərqli elementlər də var. Bu fərqlilik təbiidir və ölkələrin konstitusiyası, mədəni, iqtisadi və digər özünəməxsusluqlarından qaynaqlanır. Bu amil nəzərə alınmaqla, Azərbaycanda da xarici ölkələrin müsbət təcrübəsinə əsaslanaraq ayrı-ayrı sahələr üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları hazırlana bilər. Belə meyarların hazırlanması isə zəruridir. Çünki qanunun tələbinə görə, yoxlayıcı orqanın nəzarət sahəsi üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları təsdiqlənməyibsə, həmin yoxlayıcı orqan plan üzrə (növbəti) yoxlama apara bilməz.

Risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi yoxlamaların dövriliyinin müəyyənləşdirilməsi üçün də əhəmiyyətlidir. Çünki qanuna görə sahibkarda plan üzrə (növbəti) yoxlamaların aparılması dövriliyi onun aid olduğu risk qrupundan asılıdır. Müəyyən sahələr istisna olmaqla, plan üzrə (növbəti) yoxlamalar aşağıdakı dövriliklə aparılır:

- yüksək risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- orta risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - iki ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- aşağı risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - üç ildə bir dəfədən çox olmayaraq.

İstisnalar yeyinti məhsullarının təhlükəsizliyinə nəzarət sahəsinə aiddir. Həmin sahədə plan üzrə (növbəti) yoxlamalar aşağıdakı dövriliklə aparılır:

- yüksək risk qrupuna aid edilən sahibkarlara münasibətdə - altı ayda bir dəfədən çox olmayaraq;
- orta risk qrupuna aid edilən sahibkarlara münasibətdə - ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- aşağı risk qrupuna aid edilən sahibkarlara münasibətdə - iki ildə bir dəfədən çox olmayaraq.

Göründüyü kimi, qanun bütün risk qrupları üzrə yoxlamaların müəyyən dövriliklə aparılmasını nəzərdə tutur. Yalnız bir halda yoxlamaların dövriliyi artırıla bilər. Belə ki, qanunun tələbinə əsasən son iki yoxlama nəticəsində sahibkarın fəaliyyətində məcburi tələblərin pozulması aşkar edilmədikdə və ya aşkar edilmiş pozuntular insanların həyat və ya sağlamlığına, ətraf mühitə və dövlətin əmlak maraqlarına birbaşa və mühüm təhlükə yaratmırsa və ya mühüm zərər vurmursa, həmin sahibkarda plan üzrə (növbəti) yoxlama onun aid olduğu risk qrupu üçün müəyyən edilmiş dövrilik 1,5 dəfə artırılmaqla təyin edilir. Bir sözlə, qanunvericilik plan üzrə yoxlamaların ümumiyyətlə təyin edilməməsi hallarını nəzərdə tutmur. Halbuki bir sıra ölkələrin qanunvericiliyində plan üzrə yoxlamaların təyin edilməməsi üçün müəyyən şərtlər nəzərdə tutulur. Məsələn, Belarus Respublikasında yüksək risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamaların minimal dövriliyi 1 il, yoxlamaların nəticələri üzrə pozuntuların olmadığı halda 2 il, orta risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamaların minimal dövriliyi 3 il, yoxlamaların nəticələri üzrə pozuntuların olmadığı halda 5 il, aşağı risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamaların minimal dövriliyi 5 il təşkil edir. Lakin qanunvericilik müəyyən istisnaları da nəzərdə tutur. Belə ki, əgər müsbət auditor rəyi alınarsa, orta risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamalar təyin edilməyə bilər. Belə halda aşağı risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində isə plan üzrə yoxlamalar ümumiyyətlə təyin edilmir. Azərbaycanda da bənzər istisnaların nəzərdə tutulması yoxlamaların səmərəliliyinin təmin edilməsi və sahibkarlıq subyektlərinin qanuni tələblərə əməl etməyə stimullaşdırılması baxımından məqsədəuyğun olardı.

Təcrübə göstərir ki, sahibkarlıq sahəsində yoxlamalar zamanı risk modelinin tətbiqinin bir sıra üstünlükləri var. Əsas üstünlükləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- nəzarət fəaliyyətinin əsasən yüksək riskli obyektlərə istiqamətlənməsi;
- aşağı riskli obyektlər üçün plan üzrə yoxlamaların olmaması (və ya daha böyük zaman aralıklı dövriliklə olması) və yoxlanılmalı olan vicdanlı subyektlər üçün yoxlamaların tezliyinin azaldılması;
- izafi inzibati xərclərin ixtisarı;
- nəzarət fəaliyyətinin ictimai əhəmiyyətli göstəricilərin yaxşılaşdırılmasında ifadə olunan nəticəliliyinin yüksəldilməsi (ölüm hallarının, yanğınların, bədbəxt hadisələrin və s. sayının azalması);
- maddi, maliyyə və insan resurslarından istifadənin effektivliyinin artırılması;
- dövlət nəzarəti sahəsində mövcud vəziyyəti yaxşılaşdırmaqla bərabər yoxlamaların ümumi sayının azalması.

3.2.5. Yoxlamaların aparılması qaydaları və şikayət prosedurları: yeni yanaşma özünü nədə göstərir? “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanunun tətbiqi yoxlamaların təşkili və aparılması sahəsində əvvəlki xaos vəziyyəti əhəmiyyətli dərəcədə dəyişə bilər. Qanunda bütün

yoxlayıcı orqanlar üçün nəzərdə tutulmuş yeni vahid prinsiplər və prosedur qaydaları bu ehtimalı irəli sürməyə əsas verir. Əsas yeniliklər nədən ibarətdir?

Mühüm yeniliklərdən biri yoxlamanın aparılması haqqında qərar barədə sahibkarın məlumatlandırılması və yoxlamanın müddəti ilə bağlıdır. Qanunun tələbinə görə, yoxlayıcı orqan tərəfindən plan üzrə (növbəti) yoxlamanın başlanmasına ən azı beş iş günü qalmış sahibkara yoxlamanın aparılması haqqında qərarın surəti, həmçinin yoxlama zamanı sahibkarın və yoxlayıcı orqanın hüquq və vəzifələrinin izahı göndərilir. Plan üzrə (növbəti) yoxlamanın müddəti iri sahibkarlarda on iş günündən, orta və kiçik sahibkarlarda beş iş günündən artıq olmamalıdır. Plandankənar (növbədənənkənar) yoxlamanın müddəti iri sahibkarlarda beş iş günündən, orta və kiçik sahibkarlarda üç iş günündən artıq olmamalıdır.

Yoxlama suallarının siyahısı ilə bağlı tələb də sahibkarların maraqları baxımından mühüm əhəmiyyət daşıyır. Belə ki, qanunvericiliyin tələbinə əsasən, yoxlama zamanı yalnız yoxlama suallarının siyahısına daxil edilmiş məcburi tələblərin icra vəziyyəti yoxlanılır. Yoxlayıcı orqanın nəzarət sahəsinə aid olmayan məsələlər həmin yoxlayıcı orqan tərəfindən hazırlanan və tətbiq edilən yoxlama suallarının siyahısına daxil edilə bilməz.

Qanunvericilik sahibkarın yoxlayıcıyı yoxlamaya buraxmaqdan imtina hüququnun yaranma əsaslarını da göstərir. Belə ki, yoxlama başlamazdan əvvəl yoxlayıcı xidməti vəsiqəsini, yoxlamanın aparılması haqqında qərarın surətini və yoxlamanın yoxlamaların vahid məlumat reyestrində qeydiyyatı alınması barədə çıxarışı sahibkara və ya onun səlahiyyətli nümayəndəsinə təqdim edir, yoxlamanın hüquqi əsasları, predmeti, müddəti, yoxlama zamanı tərəflərin hüquq və vəzifələri haqqında məlumat verir.

Göstərilən sənədlər təqdim edilmədikdə və ya yoxlamanın aparılması haqqında qərar və yoxlamaların vahid məlumat reyestrindən çıxarışda göstərilən yoxlama müddətlərinə riayət edilmədikdə, sahibkar yoxlayıcıyı yoxlamaya buraxmaqdan imtina edə bilər.

Yeni qanunvericilik şikayət mexanizminin effektivliyini təmin edən bir sıra müddəaları özündə əks etdirir. Qanunvericilik nəzərdə tutur ki, yoxlama aparılarkən yoxlayıcı orqanların (yoxlayıcıların) qərarları və hərəkətləri (hərəkətsizliyi) nəticəsində yoxlanılan sahibkarın hüquqları və qanuni mənafeələri pozulduqda, habelə yoxlanılan sahibkar yoxlamanın nəticələrindən razı qalmadıqda inzibati (yuxarı dövlət orqanına və ya müvafiq icra hakimiyyəti orqanına) və məhkəmə qaydasında şikayət verə bilər. Yoxlayıcı orqanın qərarından verilən şikayətə yuxarı dövlət orqanı tərəfindən 15 iş günü müddətində baxılır. Fikrimizcə, bu müddətin 7 günədək endirilməsi daha məqsəda uyğun olardı. Çünki şikayətə baxılmanın nəzərdə tutulan müddətində sahibkarın maraqları əhəmiyyətli ziyan çəkə bilər.

Yoxlamaların qeyd olunan və qanunvericilikdə nəzərdə tutulan digər qaydaları, eləcə də şikayət prosedurları əsassız yoxlamaların qarşısının alınmasında mühüm rol oynaya bilər. Bu mənada sahibkarlıq subyektlərinə dövlət nəzarətinin səmərəliliyi bu qayda və prosedurlara əməl etmə səviyyəsindən əhəmiyyətli dərəcədə asılı olacaq.

IV. SAHIBKARLIQ SAHƏSİNDƏ MÖVCUD YOXLAMA SISTEMİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ İSTIQAMƏTLƏRİ

1. **Yoxlayıcı orqanların təşkilati strukturunun təkmilləşdirilməsi.** Sahibkarlıq sahəsində yoxlamalar çoxsaylı dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Bir sıra ölkələrin müsbət təcrübəsi göstərir ki, yoxlayıcı orqanların konsolidasiyası yoxlamaların səmərəliliyinin artırılması və resurslara qənaət baxımından daha effektiv addımdır. Azərbaycanda da bu istiqamətdə islahat imkanları nəzərdən keçirilə bilər. İslahatların müxtəlif variantları mümkündür.

➤ **Alternativ 1. Bütün sahələr üzrə sahibkarlıq sahəsində yoxlamaların təşkili və həyata keçirilməsinə məsul olan mərkəzləşdirilmiş orqanın yaradılması.** Bu model prosedurları, sanksiya tiplərini, məlumatların idarə edilməsi sistemini bir mərkəzdə cəmləşdirməyə imkan verə bilər. Belə model Xorvatiya, Bosniya və Hersoqovina kimi ölkələrdə uğurla tətbiq edilib.

➤ **Alternativ 2. Müxtəlif nəzarət sahələri üzrə yoxlayıcı orqanların konsolidasiyası.** Bu, yoxlayıcı orqanların sayının azalmasına, yoxlamalarda təkrarçılığın istisna olunmasına, yoxlamalar zamanı vahid yanaşma və prinsiplərin tətbiqinə imkan verə bilər. Belə model Böyük Britaniyada tətbiq olunur. Orada təftişlər ticarət standartları, ərzaq təhlükəsizliyi, ətraf mühitin gigiyenası və s. kimi böyük qruplar üzrə təşkil olunub.

2. **Yoxlayıcı orqanların idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi.** Hazırda yoxlayıcılar müxtəlif icra hakimiyyəti orqanları, xüsusilə nazirliklər daxilində fəaliyyət göstərir və bilavasitə onlara hesabatlıdırlar. Yoxlama sistemini təkmilləşdirməyə çalışan bir sıra ölkələr bu asılılığı aradan qaldırmaqda və ya azaltmaqda maraqlıdırlar. Azərbaycanda da bu istiqamətdə islahat imkanları nəzərdən keçirilə bilər. İslahatların müxtəlif variantları mümkündür.

➤ **Alternativ 1. Yoxlayıcı orqanların nəzarət sahəsinə aidiyyəti olan dövlət orqanlarına deyil, xüsusi yaradılmış yoxlamaları idarəetmə şurasına tabe etdirilməsi.** Bu variantda yoxlamaların təşkili və aparılması ilə bağlı bütün məsələlər üzrə qəraralar idarəetmə şurası tərəfindən verilir. Təklif edilən model yoxlayıcı orqanların müstəqilliyi üçün etibarlı təminat yarada bilər.

➤ **Alternativ 2. Yoxlayıcı orqanların nəzarət sahəsinə aidiyyəti olan nazirliklərin deyil, xüsusi yaradılmış yoxlamaları idarəetmə şurası qarşısında hesabatlı olması.** Bu variantda yoxlayıcı orqanlar nazirliklərin tabeliyində qalırlar, lakin idarəetmə şurasına illik hesabat təqdim edirlər. Bu modelin üstün cəhəti ondan ibarətdir ki, bütün yoxlayıcı orqanların fəaliyyətinin bir mərkəzdən izlənilməsi və yoxlama sisteminin təkmilləşdirilməsi üçün zəruri məlumat bazasına malik olma imkanları genişlənir. Bu model əsas funksiyası yoxlama orqanlarının koordinasiyası, fəaliyyətlərinin uyğunluğunun və informasiya mübadiləsinin təmin edilməsi, bir-birini təkraralayan yoxlamaların qarşısının alınması və iş metodlarının unifikasiyası olan inzibati strukturun (idarəetmə şurasının) yaradılmasını nəzərdə tutur. Nümunə kimi 2009-cu ildə Latviyada yaradılmış müfəttişliklərin koordinasiya şurasını, 2002-ci ildən Sloveniyada fəaliyyət göstərən Təftiş Şurasını və s. göstərmək olar.

3. **Risk qiymətləndirilməsi əsasında yoxlamaların aparılması dövriliyinin təkmilləşdirilməsi.** Mövcud qanunvericilik yoxlamaların risk qrupları üçün müəyyənləşdirilmiş dövtiliklə aparılmasını nəzərdə tutur. Şübhəsiz ki, yoxlamalara münasibətdə bu yeni yanaşma həm sahibkarlıq subyektlərinin maraqlarına uyğundur,

həm də dövlət resurslarının rəşional istifadəsinə şərait yaradır. Lakin bununla yanaşı hesab edirik ki, qanunvericilikdə plan üzrə yoxlamaların risk qrupları üçün müəyyənləşdirilmiş dövriliyin artırılması daha məqsədəuyğun olardı. Bunun müxtəlif variantları mümkündür.

➤ **Alternativ 1. Plan üzrə yoxlamaların dövriliyi aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilir:**

- yüksək risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- orta risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - üç ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- aşağı risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - 5 ildə bir dəfədən çox olmayaraq.

Təklif edilən dövrilik yoxlamaların səmərəliliyini artırmağa və mövcud resurslara qənaət etməyə imkan verərdi.

➤ **Alternativ 2. Qanunvericilikdə nəzərdə tutulan dövrilik saxlanılmaq şərtilə yoxlamaların təyin edilməməsi şərtlərinin nəzərdə tutulması.** Mövcud qanunvericilik plan üzrə yoxlamaların ümumiyyətlə təyin edilməməsi hallarını nəzərdə tutumur. Xüsusilə orta və aşağı risk qrupuna daxil olan sahibkarlara münasibətdə yoxlamaların təyin edilməməsi üçün müəyyən şərtlərin, məsələn, ötən dövr ərzində hər hansı pozuntuya yol verməmə, müsbət auditor rəyi və s. kimi şərtlər nəzərdə tutula bilər. Belə yanaşma yoxlamaların səmərəliliyinin təmin edilməsi və sahibkarlıq subyektlərinin qanuni tələblərə əməl etməyə stimullaşdırılması baxımından məqsədəuyğun olardı.

4. Yoxlayıcıların cavab verməli olduğu peşəkarlıq tələblərinin konkretləşdirilməsi. Qanuna əsasən, yoxlayıcı orqana işə qəbul olunmuş şəxslər yoxlamaya buraxılmamışdan əvvəl yoxlama prosedurlarına dair təlim keçməlidirlər. Təlim yoxlayıcı orqan tərəfindən yoxlayıcıların peşəkarlığının artırılması məqsədi ilə ildə ən azı bir dəfə təşkil edilir. Yoxlayıcıların peşəkarlıq tələbləri ilə bağlı müddəalar qeyd olunanlarla məhdudlaşır və peşəkarlıq tələblərinin nədən ibarət olması və hansı meyarlara əsaslanması sual olaraq qalır. Hesab edirik ki, yoxlayıcıların cavab verməli olduğu peşəkarlıq tələblərinin konkret nədən ibarət olmasını özündə əks etdirən normativ sənədin hazırlanmasına ehtiyac var.

5. Yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısının hazırlanmasının sürətləndirilməsi. “Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanunda göstərilir ki, yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısı müvafiq icra hakimiyyəti orqanı (Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti) tərəfindən müəyyən edilir. Qanunun tətbiqi ilə bağlı Fərmanda bunun üçün Nazirlər Kabinetinə iki ay vaxt verilmişdi. Lakin fərmanın qəbulundan üç ildən artıq vaxt keçsə də yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin siyahısı hələ müəyyən edilməyib.

6. Yoxlamaların səmərəliliyinin qiymətləndirilməsinin nəticələrinə əsasən yoxlayıcıları stimullaşdırma mexanizmlərinin hazırlanması. Qanunvericiliyə əsasən, yoxlamaların əsas prinsiplərindən biri yoxlamanın qabaqlayıcı və profilaktik xarakter daşması və sahibkarlıq fəaliyyətinə dair məcburi tələblərə riayət olunmasında

sahibkara köməklik göstərilməsinə xidmət etməsidir. Bu baxımdan, yoxlamaların səmərəlilik ölçülərindən biri də sahibkarlıq subyektlərinin məcburi tələblərə əməl etmə səviyyəsi və bunun nəticəsində yoxlamaların sayının və yoxlama xərclərinin azalmasıdır. Belə nəticənin əldə olunması yoxlayıcının fəaliyyətindən, onun yoxlama prosesinə və yoxlama subyektinə yanaşmasından əhəmiyyətli dərəcədə asılı olduğundan yoxlayıcıları stimullaşdırma mexanizmlərinin yaradılması məqsədəuyğun olardı.

7. Şikayət prosedurlarının çevikliyinin təmin edilməsi. Qanunvericiliyə əsasən, yoxlayıcı orqanın qərarından verilən şikayətə yuxarı dövlət orqanı tərəfindən 15 iş günü müddətində baxılır. Fikrimizcə, bu müddətin 7 günədək endirilməsi daha məqsədəuyğun olardı. Çünki şikayətə baxılmanın nəzərdə tutulan müddətində sahibkarın maraqları əhəmiyyətli ziyan çəkə bilər.

V. İSTİFADƏ OLUNMUŞ ƏDƏBİYYAT

1. "Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
2. "Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların dayandırılması haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
3. "Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin forması və aparılması qaydası haqqında Əsasnamə"nin təsdiq edilməsi barədə" Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı
4. "Yoxlama suallarının siyahısının forması və tətbiqi Qaydası"nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin Qərarı
5. "Məhsul nümunələrinin götürülməsi ilə bağlı yoxlayıcı orqanın çəkdiyi xərclərin sahibkar tərəfindən əvəzinin ödənilməsi Qaydaları və müddətləri" barədə Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin Qərarı
6. "Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrindən məlumatın əldə edilməsi üzrə inzibati rəqlament"nin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi Kollegiyasının Qərarı
7. Florentin Blank və Cüzeppa Ottimofiore. Avropa Şurasına üzv dövlətlərin iqtisadi sahədə yoxlama və nəzarət tədbirlərinin aparılmasına məsul olan tənzimləyici və nəzarət orqanları – struktur, təcrübə və nümunələr. ECCU-PRECOP-TP-6/2015
8. Dövlətlərin iqtisadi sahədə yoxlama və nəzarət tədbirlərinin aparılmasına məsul olan tənzimləmə və nəzarət orqanları – struktur, təcrübə və nümunələr" adlı texniki sənədi
9. Blanc, F., (2012), Inspection Reforms: Why, How, and With What Results, OECD
10. Hampton, P. (2005), Reducing administrative burden: effective inspections and enforcement, Report to HM Treasury, London, HMSO.
11. OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing.
12. Правовые аспекты проведения проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, Астана, 2010
13. Внедрение риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

